

김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망

- 최장호** 경제안보전략실 통일국제협력팀 연구위원
choi.j@kiep.go.kr
- 김다울** 경제안보전략실 통일국제협력팀 부연구위원
dwk129@kiep.go.kr
- 이정균** 경제안보전략실 통일국제협력팀 전문연구원
jkrhee@kiep.go.kr
- 최유정** 경제안보전략실 통일국제협력팀 전문연구원
choijj@kiep.go.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 본 연구는 김정은 위원장 집권 10년 동안 북한의 대외관계 환경과 대외무역, 중국, 러시아, 미국, 일본 등과의 양자관계, UN 기구, 다자협약체 등과의 다자관계를 검토하는 한편, 시기별로 북한 당국이 추진한 정책을 비교·분석하여 향후 정책을 예측하는 데 목적이 있음.
- ▶ 분석 결과 북한의 대외관계는 북한의 의도와 달리 구조적인 변화, 즉 미·중 전략경쟁 심화 및 러·우 전쟁 등과 맞물려 더욱 악화될 것으로 전망됨.
 - 북한은 악화된 대외환경 상황에서 생존을 최우선 정책 목표로 두고 농업과 보건의료를 중심으로 UN 대북제재와 코로나19를 극복할 수 있는 경제적 기반을 마련하면서 경제발전을 피하고 있음.
 - 특히 중국, 러시아와 협력 강화를 통해 정책의 성공 가능성을 높이려 하고 있음.
- ▶ 북·중·러 협력 강화에 대응하여 우리 정부도 한반도 정책 추진을 위해 주변 이해 당사국들과의 전략적 관계 구축 등 대외환경을 조성하는 것이 중요함.
 - 북·중·러 협력 강화는 한국에 우호적인 상황은 아니며 미·중 전략경쟁과 러·우 전쟁의 장기화에 따른 미·EU 및 한·미·일 동맹 강화는 남북한 협력의 공간을 더욱 축소시킬 것으로 예상
 - 또한 한반도 위기상황을 관리할 수 있는 우리 정책 당국의 여력도 축소될 것임.
 - 북·중·러 협력 강화 국면을 타개하기 위해 한·미 관계와 더불어 한·중 관계를 전략적으로 관리할 필요가 있음.

1. 연구의 배경 및 목적

- [배경] 김정은 집권 이후 북한 경제정책의 목표는 ‘경제개혁, 비핵화를 통한 무역확대와 외국인 투자유치, 국제사회 편입 등’의 선순환 구조를 구축하고, 북한의 방식대로 산업생산량을 증대하고 체제를 개선하는 ‘우리식 사회주의’ 구현이었으나, 최근에는 비핵화를 포기하고 북·중·러 관계 개선을 꾀하고 있음.
 - 2018~21년 시기 남·북·미·중 정상 간 회담이 개최되었고 그때마다 비핵화의 조건과 방식, 시기도 변화하였음.
 - 북한에서는 코로나19 확산 이전 분권화, 자율화 등의 정책이 추진되었던 반면, 현재는 중앙집권화, 통제강화의 시기라고 할 수 있음.
 - 이러한 북한의 정책 선회는 남북 관계에도 악영향을 미치고 있음.
- [목적] 이 연구는 김정은 집권 시기별 대외정책의 특징을 규명하고, 이를 바탕으로 북한경제의 변화 방향을 전망하는 것이 목적임.
 - 김정은 위원장의 집권 시기를 정권 승계기, 집권 1기, 집권 2기로 나누어 각 시기별 대외정책의 특징을 규명한 후 비교하였고, 이를 바탕으로 집권 3기의 변화 방향을 전망하였음.
- [범위 및 차별점] 이 연구의 대주제는 북한의 대외경제 관계로 김정은 위원장의 집권 시기(2011년~현재)를 세 시기로 나누어 분석하였으며, 김정은 위원장 집권 이후 북한의 대외무역을 넘어 대외경제 관계를 연구했다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가짐.
 - 이 연구는 구체적으로 ‘북한의 대내외 환경 변화, 대외경제 전략, 대외무역, 양자협력, 다자협력’ 등을 분석하였음.
 - 대외경제 관계는 주로 무역과 투자, 경제협력, 인적 교류를 포함한 개념이며, 양자협력 관계로는 북한과 중국, 미국, 일본의 관계를 분석하였고, 다자협력 관계로는 국제사회와 국제기구의 대북 지원을 검토
- [질문 및 기대효과] 본 연구를 관통하는 질문은 다음과 같으며 연구 전반에 걸쳐 논의될 것임.
 - 첫째, 집권 1기와 2기에 추진하였던 대내외 경제정책은 구조적인 변화인가? 아니면 당면한 문제를 해결하기 위한 임시방편의 일환인가?
 - 둘째, 만약 구조적인 변화였다면 북한은 그 변화를 통해 경제 목표를 달성할 수 있는가? 만약 임시조치였다면 북한은 기존에 추진하였던 구조적인 변화로 회귀할 것인가?

- 셋째, 북한은 각 시기에 추진했던 방식으로 경제 목표를 달성하고 경제성장으로 이어갈 수 있는가?
- 이 질문들을 통해 △ 김정은 위원장이 집권 이후에 추진해왔던 대내외 경제정책의 내용과 방향성을 이해 △ 가까운 미래 북한경제의 변화 방향 전망 등의 효과를 기대할 수 있음.

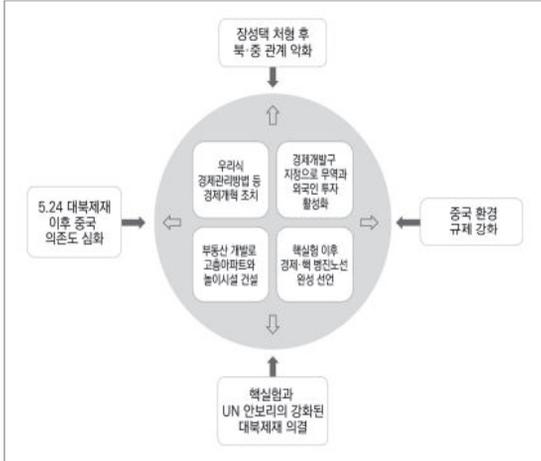
2. 조사 및 분석 결과

1) 집권 시기별 대외환경 변화

① 집권 1, 2기의 대외환경과 대내 경제정책 변화 개관

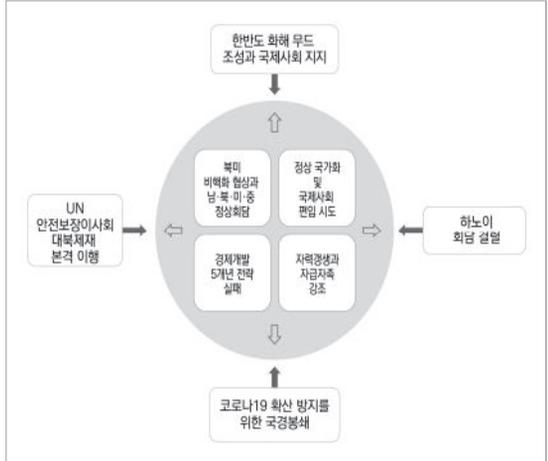
- 김정은 위원장 집권 1기의 대외환경 변화와 대내정책을 살펴보면 [그림 1]과 같은데, 집권 1기 북한의 대외환경은 악화일로를 거듭하면서 북한경제에 상당한 압박으로 작용한 반면, 대내정책은 북한경제를 활성화하는 방향으로 작용하였다고 평가할 수 있음.
 - 대외환경 변화: 5. 24 조치로 인한 북한경제의 중국 의존도 심화(2010. 5. 24), 장성택 처형 이후 북·중 관계 악화(2013. 12. 12), 중국의 무연탄 규제 강화(2014. 10. 15, 2015. 1. 1), UN 안보리의 강화된 대북제재 결의안 채택 등
 - 대내 경제정책: 우리식 경제관리방법(2014. 5. 30) 등 경제개혁 조치 시행, 경제개발구 지정(2013. 5. 29)으로 무역과 외국인 투자 활성화, 고층 아파트 및 놀이시설 건설 등 부동산 개발(2013~17), 핵실험(2013. 2. 12, 2016. 1. 6, 2016. 9. 9, 2017. 9. 3 등) 이후 경제·핵 병진노선 완성 선언(2018. 4. 20) 등
- 김정은 위원장 집권 2기의 대외환경 변화와 대내정책을 살펴보면 [그림 2]처럼 집권 2기 대외환경 변화와 대내정책의 긍정적인 요인과 부정적인 요인으로 나누어 볼 수 있는데, 긍정적 요인으로 북한의 정상국가화, 국제사회 편입 시도를 위한 환경 조성을 꼽을 수 있고, 부정적 요인으로 북한의 부득이한 대외협력 중단으로 인한 북한경제 침체 심화, 자력갱생과 자급자족 강조를 꼽을 수 있음.
 - 대외환경 변화: UN 안보리의 대북제재 결의안 본격 이행(2018. 1), 한반도 화해 무드 조성에 대한 국제사회의 지지(2018. 2. 9~2020. 1. 22), 하노이 회담 결렬(2019. 2), 코로나19 확산으로 인한 국경봉쇄(2020. 1. 22~현재) 등
 - 대내 경제정책: 북·미 비핵화 협상과 남·북·미·중 정상회담(2018. 3. 25~2019. 6. 21), 정상국가화 및 국제사회 편입 시도, 경제개발 5개년 전략(2016~20) 실패, 자력갱생과 자급자족 강조 등

그림 1. 김정은 집권 1기의 대외환경 변화와 대내 경제정책



자료: 저자 작성.

그림 2. 김정은 집권 2기의 대외환경 변화와 대내 경제정책



자료: 저자 작성.

② 대외환경 변화

- [대중국 의존도 심화와 북한경제 회복] 2000년대 이후 북한경제의 대중국 의존도 심화는 중국 경제성장과 한국, 일본 정부의 독자제재에 기인하였으며, 경제적으로는 북한경제의 일부 회복, 정치적으로는 북·중 관계 악화라는 결과로 나타남.
 - 북한경제의 대중국 의존도 심화는 경제적으로 북한경제의 회복이라는 긍정적 요인으로 작용한 반면, 정치적으로는 북·중 관계 악화라는 부정적 요인으로 작용하였음.
 - 2000년대 중국경제의 두 자릿수 성장은 전 세계 원자재를 흡수하는 블랙홀 역할을 하였고 북한 역시 무연탄과 철광석 등 지하자원을 중국으로 수출하면서 광업을 중심으로 산업생산을 정상화할 수 있었음.
 - 특히 일본, 한국 정부의 독자제재로 인한 북한의 대중무역 의존도와 중국기업의 대북 투자 증가로 북한경제는 일부 회복세를 보였음.
 - 하지만 대중국 의존도 심화를 우려한 북한 당국은 중국 일변도의 대외정책을 견제하고자 하는 움직임이 있었는데 장성택 처형이 그 대표적 사례라 할 수 있음. 장성택 처형을 계기로 북·중 관계는 급격하게 냉각되었음.
- 집권 2기(2018년 3월 이후) 북·미 정상회담 전후로 개최된 다섯 차례의 북·중 정상회담으로 양국은 새로운 관계를 구축하면서 더욱 밀착하는 모습을 보이고 있음.

- 북한은 미·중 전략경쟁 심화, 러·우 전쟁 등 동북아시아의 불안한 정세를 활용하여 북·중·러 밀착을 더욱 가속화하고 있음.
 - 북·중·러·한·미·일 간 진영대립의 가속화가 심화될 경우 남북관계가 단절되고 북한의 대중국 의존도 심화와 경제회복 가능성을 배제하기 어려우므로 이를 견제할 수 있는 방안 수립이 필요함.
- [중국의 환경규제 강화와 북한의 무역정책 변화] 중국은 2014년 전후로 심각해진 미세먼지 문제를 해결하고자 주요 오염 유발 원천을 차단하는 환경규제를 강화하였는데, 이는 북한의 주요 수출품목인 무연탄의 대중 수출감소로 이어지면서 북한의 대중 수출품 다변화 등 북한 무역정책의 변화를 야기하였음.
 - 북한은 무연탄 수출감소로 인한 총수출감소를 만회하기 위하여 섬유, 의류, 농수산물 등 품목의 수출을 확대하였음.
 - 특히 광물 등 1차 산품 중심의 수출이 의류 등 2차 산품의 수출로 변화하는 수출상품의 고도화를 시도하였는데, 이는 북한의 의지보다는 중국기업의 투자에 기인하였음.
 - 중국이 생산에 필요한 모든 원부자재와 식량을 제공, 북한은 노동자만을 투입하여 생산, 가공하는 방식으로 진행
- [UN 대북제재와 미·중 갈등 심화, 제재의 실효성] UN 안보리는 김정은 위원장 집권 이후 연이은 북한의 핵실험에 대응하기 위해 미국 주도하에 추가 대북제재 결의안을 채택하였으며 2016년 3월 2270호부터 스마트 제재에서 포괄적 제재로 성격이 변화하였음.
 - UN 안보리는 대북제재가 북한의 경제활동 및 협력, 식량을 포함한 인도적 지원, 제재 대상에 해당되지 않는 북한 주민 및 대북 지원 활동에 부정적인 영향을 미치지 않았음을 재차 강조함.
 - 중국은 2016년부터 UN 안보리 대북제재에 적극적으로 동참하고 있는데, 이는 2013년 이후 북·중 관계가 악화된 상황에서 북한의 연이은 핵실험이 대외적으로 중국의 국제적 위상을 떨어뜨렸으며 대내적으로는 동북진흥 프로젝트에 직간접적 리스크를 제공했기 때문으로 분석됨.
 - 하지만 2018년 북·중 정상회담을 통한 관계 개선 이후 양국은 제재에 저촉되지 않는 수준에서 무역, 투자, 인프라 건설 등 경제협력을 재개하였고, 대북제재가 북한경제에 미치는 영향은 완화되었음.
 - 특히 중국인 관광객의 대북관광 증가는 북한의 외화벌이 사업이 지하자원 수출에서 관광산업으로 전환하는 계기를 제공하였음은 물론 대북제재가 북한경제에 미치는 영향을 경감시켰음.
- [하노이 회담 결렬과 북한의 비핵화 협상 강경 전환] 하노이 회담 결렬은 북한의 대내외 정책을 다원화, 분권화, 국제협력 기조에서 단일화, 중앙집권화, 자력갱생 및 자급자족으로 바꾸는 결정적인 계기가 된 것으로 평가할 수 있음.
 - 북한은 하노이 회담을 통해 미국과의 수교를 통한 체제안정 보장, 경제성장의 가도 진입을 기대한 것으로 예상되지만 회담이 결렬됨으로써 북한이 받은 충격은 상당히 컸을 것으로 보임.

- [코로나19 확산과 북한의 국경봉쇄] 북한은 코로나19 팬데믹 상황에서 국내에 바이러스 유입을 막기 위해 국경봉쇄 조치를 취하면서 모든 인적, 물적 교류를 포함한 대외협력을 중단하는 한편, 중국과 마찬가지로 '제로 코로나' 방역 정책을 추진하였음.
 - 제로 코로나 정책은 지역 봉쇄와 주민 이동 제한을 통해 코로나 확산을 최소화할 수 있는 반면, 경제적 피해가 큰 특징이 있음.
 - 코로나19는 2018~19년 추진되었던 한반도 평화 정착 논의를 사실상 종식시키는 역할뿐 아니라 북한의 보수적이고 폐쇄적인 정책 선회를 가속화하는 역할을 함.
 - 코로나19 방역 기간 북한이 중점을 둔 것은 북·중 화물열차 운행이었으나 중국도 외부로부터 코로나 바이러스가 유입되는 것을 경계하고 있어 양측의 협상이 합의에 도달하지 못하였음.
 - 2022년 1월 북·중 화물열차 운행 재개가 북한경제에 미친 긍정적인 영향은 상당한 것으로 판단되는데, 화물열차 운행으로 북한의 수입품목이 다양해졌으며 그만큼 북한 주민의 효용도 컸을 것으로 추정됨.

2) 대외무역 변화와 북한경제

- 김정은 위원장 집권 1기 시기 북한의 무역은 자립적 민족경제 수립의 보조적 역할에서 주체적으로 대외경제 관계를 확대하며 높은 대외경제적 권위를 가지는 나라로 재정의하는 한편, 무역의 역할을 대외경제 관계 발전에 기여하는 것으로 확대하였음.
 - 무역의 자율화·분권화 확대, 가공품 수출 확대, 다변화, 국산화(수입대체)를 통하여 무역의 수익성과 안정성을 높이고 이를 통해 북한의 국제적 위상을 높이고자 하였음.
 - 이러한 정책적 방향하에 섬유제품 위주로 가공품 수출이 증가하였고 대중 무역의존도는 높아졌으나 중국 내 교역지역이 확대되는 방식으로 다변화가 진전되었음.
 - 또한 화학비료, 금속제품과 코크스 등의 생산요소, 가공식품과 생활용품 등 일부 경공업 제품 생산의 국산화 성과도 거둔 것으로 나타남.
- 하지만 이러한 성과에는 가공 수출품목이 제한적이며 그 성과가 북한의 정책적 노력이라기보다는 중국의 수입 수요 변화와 환경규제 등 외부요인이 컸고, 중국 내 교역지역이 확대되기는 하였으나 국가별 비중에 있어서는 대중의존도가 더욱 심화되었다는 한계가 존재함.
 - 화학재료, 다양한 농식품 제품 등 국산화 성과를 이루지 못하고 오히려 수입이 대폭 증가한 품목도 다수 존재함.
- 그럼에도 불구하고 새로운 지도자가 집권 이후 약 5년 이내에 상술한 성과를 거두었다는 점은 집권 1기의 대외적 환경과 기초가 유지될 경우 더 큰 정책 성과로 이어졌을 가능성을 시사함.

- **집권 2기에 들어서면서 대북제재 강화, 하노이 회담 결렬과 북·미 관계 경색, 코로나 팬데믹 등 환경적인 변화로 북한의 정책적 방향성이 이전으로 회귀되는 모습을 보이고 있음.**
 - 무역의 목표는 자립적 민족경제 건설에 필수적인 요소를 보완하는 것으로 다시 축소되었고 자율화·분권화 조치는 후퇴하였으며 현재는 유일무역제도의 부활을 추진하고 있음.
 - 집권 1기 활발한 대외경제 관계를 바탕으로 높은 대외경제적 권위를 갖고자 하였으나 집권 2기의 대외환경에서는 높은 대외의존도가 오히려 경제의 안정성에 위협요인으로 작용할 수 있기 때문으로 판단됨.
- **집권 2기의 정책적 방향성과 무역실태는 불가피하게 북한경제에 악영향을 미쳤을 것으로 판단되며, 무역 정책 방향의 전환은 구조적 변화라기보다는 위기 상황에 대한 대응으로서의 성격이 강하다고 판단됨.**
 - 코로나 엔데믹, 비핵화 협상과 북·미 관계 진전, 대북제재가 완화된 상황에서 북한이 자립적 민족경제 수립을 최우선시하며 폐쇄적인 무역정책을 실시하지는 않을 것으로 보임.
- **그러나 북한의 핵무력 고도화, 미·중 갈등 심화, 북·중 관계 강화 등의 국제정세에서 비핵화 협상이 단기간 내 진전되기 어려운 상황이므로 현실적으로 집권 2기의 북한 무역 방향이 단기간 내 변화하기는 어려울 것으로 예상됨.**
 - 북·중 양국이 ‘포스트 코로나’ 시기로 전환하고 국경통제를 완화할 경우 현재에 비해 양국간 교역은 증가할 것으로 예상됨.
 - 하지만 대북제재의 제약으로 집권 1기 수준의 무역 규모와 품목, 거래 대상의 다양성을 기대하기는 어려울 것으로 보임.
- **북한이 단기간 내 대북제재 해제를 사실상 포기하고 중국과의 경제관계 심화를 통해 활로를 찾는 새로운 길을 택할 가능성이 있으며, 이는 비핵화를 더욱 어렵게 만들 수 있는 요소로 코로나 이후 북·중 간 무역 동향에 대한 면밀한 관찰과 다양한 시나리오에 대한 대비책 마련이 필요함.**
 - 미·중 갈등과 국제경제 블록화 심화로 국제적인 공조체계가 약화되고 대북제재의 이행력이 약화된다면, 북한은 제재 국면 아래에서도 중국을 통해 경제 보강이 아닌 성장을 달성할 가능성도 있음.

3) 북한의 대외관계와 양자협력

- **김정은 집권 10년 북한의 대외관계와 양자협력은 ‘체제 안정, 국가보위, 경제발전’을 목표로 추진되었음.**
 - 북한의 2017년 11월 핵무력 건설 완성 선언과 2018년 최고지도자의 연이은 외교 행보를 통해 대내적으로 체제 안정 목표를 달성한 것으로 평가할 수 있음.
 - 하지만 대외적으로 국제사회로부터 정치적·경제적 고립은 피할 수 없었음.

- 북한의 만성적 경제침체 극복과 발전은 여전히 해결해야 할 과제이지만 코로나19 팬데믹으로 인한 국경봉쇄 조치까지 시행되면서 설상가상의 상황에 직면하고 있음.
- 국제정치적 측면에서 김정은 집권 10년간 북한의 대외관계는 종합적으로 ‘실(失)’보다는 ‘득(得)’이 많았음.
 - 첫째, 북·중 양국의 관계 격상임. 김정은 체제 출범 이후 악화일로를 거듭하던 북·중 관계는 2018~19년 다섯 차례의 정상회담 개최를 통해 관계개선을 넘어 전략적 협력관계로 발전, 강화됨.
 - 둘째, 국제사회를 향한 북한의 핵 보유국 지위 선전임. 김정은 위원장은 2018년 이후 남·중·미·러 정상들과 회담을 통해 전 세계의 이목을 집중시키면서 자연스럽게 북한이 핵 보유국임을 선전함.
 - 셋째, 미국의 아시아·태평양 전략에 대한 공동견제 세력 형성임. 북·중·러 3국은 양자간 정상회담을 통해 미·중 전략경쟁, 한반도 비핵화 등 국제정세 상황에서 사회주의 국가의 동질성과 전통적 우호·선린 관계를 바탕으로 미국을 공동 견제하는 세력진영을 형성하였음.
 - 넷째, 김정은 체제의 국내적 안정임. 핵무력 완성은 주체사상에서 강조하는 ‘국방에서 자위’ 실현을 의미하고, 이를 통해 한반도 주변 강대국 정상들과 동등한 위치에서 정상회담을 개최하였다는 사실은 북한 주민들이 김정은 체제와 당의 지도력을 인정하고 따르게 하는 데 충분한 동기가 되었음.
- 중국, 러시아와의 전략적 협력관계 격상에도 불구하고 제한된 대상 국가, 지역, 산업 분야의 경제협력은 북한경제 상황을 호전시키기에는 역부족이었음.
 - 제한적인 경제협력에 그칠 수밖에 없었던 원인으로는 △ 핵무력 완성에 주력한 국정 운영 △ 대북제재로 인한 국제적 고립 △ 코로나19로 인한 국경봉쇄 조치 △ 북한 투자 리스크 등을 들 수 있음.
- 중국, 미국, 러시아, 일본 등 한반도 주변 강국과 북한의 양자적 대외관계는 2017년 11월 ‘핵무력 건설 완성 선언’ 이후 본격적으로 추진되었음.
 - 북·중, 북·러 관계는 지정학·지경학적 특수성을 바탕으로 전략적 협력관계를 구축하며 정치·경제를 포함한 다양한 영역에서 강화됨.
 - 특히 북한은 중국, 러시아와 핵실험 등으로 인한 정치적 불협화음을 조성하기도 했으나 중국, 러시아의 UN 안보리 대북제재 완화 제안 및 추가 결의안 채택 반대, 미·중 전략경쟁, 러·우 전쟁 등과 관련한 북한의 중국, 러시아 지지 등을 통해 상호 정치·외교적 관계를 공고히 함.
 - 또한 경제위기 극복과 발전이라는 목표달성을 위해 접경지역에서 중국, 러시아 중앙 및 지방정부와 경제개발구, 교통·에너지 인프라, 관광, 외자기업 유치 등의 영역에서 경제협력을 활발하게 추진
 - 반면 북·미 관계는 양국 정상회담 개최로 평화 모드가 조성되면서 정세가 급변하기도 하였으나 오랜 적대관계를 청산하고 관계를 수립하기에는 비핵화에 관한 상호간 의견 차이가 너무 컸으며, 하노이 회담 결렬 이후 정상회담 이전 적대관계로 회귀하였음.

- 북·일 관계를 보면, 정권승계기, 집권 1기 북·중 관계 악화로 북한은 일본과 관계개선을 통한 경제적 고립에서 벗어나고자 시도하였으나 북한 핵실험에 대한 일본의 독자제재 유지로 관계개선은 이루어지지 않았음.

- 북한은 2025년까지 국가경제개발 5개년 계획의 성과 달성을 위해 ‘신시대 북·중 관계’ 구축을 기반으로 전 영역에서 양국간 전략적 협력을 발전시켜 나갈 것이며, 북·러 관계는 자신들에게 유리하게 작용할 최소한의 교류만 이어갈 가능성이 있음.

- 중국 역시 북한과 관계 발전을 통해 동북지역 경제부흥은 물론 미·중 전략경쟁 상황에서 미국을 견제해 나갈 것으로 보임.

- 북·러 양국이 전략적 협력관계에 있긴 하지만 러시아 역시 국제사회로부터 고립되고 있는 상황이므로 자신들에게 이익이 되는 방향으로 북·러 관계를 유지해 나갈 것으로 예상됨.

- 북·미 관계는 미·중 관계에 따라, 북·일 관계는 북·미 관계에 따라 달라질 수 있음.

- 한반도 비핵화, 미·중 전략경쟁, 러·우 전쟁 등으로 북한, 중국, 러시아의 대미 관계 악화와 바이든 행정부 출범 이후 미국의 인도태평양 전략의 핵심인 한·미·일 동맹체제 강화가 자연스럽게 북·중·러-한·미·일 진영의 대립을 형성하고 있기 때문임.

- 북한은 중국, 러시아와 전방위적인 전략적 협력관계 강화를 통해 국제적 고립 탈피, 대미 공동전제, 국내 경제위기 극복과 발전 등의 수단으로 활용해 나갈 것으로 전망됨.

4) 다자협력과 국제사회의 대북지원

- 북한과 국제사회의 다자협력에 대해서는 북한과 국제사회 모두 일정한 수요를 가지고 있는 것이 사실이나 이에 대한 입장과 대응, 쟁점에 대한 해결 방안 등에서 의견이 대립함에 따라 실질적인 성과로 이어지지 못하고 있음.

- 북한은 무역·투자 활성화, 경제개발, 자원 조달의 측면에서 다자협력에 대한 수요가 있음.

- 국제사회는 비핵화와 북한의 체제전환을 촉구하는 측면에서 북한을 다자협력 체제로 유인하고자 하는 수요가 있음.

- 북한과 국제사회의 다자협력 현황을 평가할 때, 북한의 입장에서 북한의 수요와 시도로만 평가하는 경우 북한의 정책적 변화를 과대평가할 가능성이 있으며, 국제사회의 입장에서 북한의 전향적인 태도 변화와 실질적인 다자협력 참여로만 성과를 평가하는 경우 북한의 다자협력에 대한 수요와 의지를 과소평가할 가능성이 있음.

- 북한은 경제성장을 위한 개발협력 성격의 지원을 요청하고 있으나, 국제사회 대북 지원의 성격은 여전히 인도적 지원에 머물러 있음. 또한 이러한 편중은 북한의 잇따른 핵실험과 강화된 UN 대북제재

로 인해 더욱 심화되어 왔음.

- 국제사회는 북한에 비핵화에 대한 전향적인 태도 전환을 요구하고 있으나 북한의 정책적 노력이 보이지 않는 것으로 판단함.
- 북한 나름의 노력과 국제사회가 요구하는 것에 대한 정책적 이행의 차이가 크기 때문에 결국 북한이 다자협력을 통해 얻을 수 있는 성과도 낮을 수밖에 없는 것임.

● 또한 북한은 일부 국제기구 혹은 협약에 가입하거나, 상품 생산과 무역에 있어서 국제 표준화, 품질 향상, 지식재산권·상품권·특허권 등의 국제 제도를 도입·이행하고 있는 반면, 경제체제 개혁을 요구하는 주요 국제기구에 대해서는 참여 의사를 표시하지 않고 있음(그림 3 참고).

- 국제사회는 북한이 이들 국제기구에 참여하는 것에 대해서는 기본적으로 독려하는 입장이나, 여전히 비핵화에 대한 북한의 전향적인 태도 전환을 선제적으로 요구하고 있음.
- 이러한 북한과 국제사회 간 입장 차이는 북한의 적극적인 다자협력 참여를 제한함.

● 김정은 시대 북한의 다자협력 정책은 북한의 대내외적인 입장 차이에서도 기인하지만, 대외적 요인으로 인한 제한도 크게, 특히 대북제재와 코로나19 팬데믹과 같은 대외 요인은 북한의 이러한 시도를 제한하는 요인이 되었음.

- 대북제재와 코로나19는 현재 북한이 참여하고 있는 혹은 참여 가능한 국제사회와의 다자협력 사업 실현을 물리적으로 저지하였음.
- 이 때문에 북한 혹은 국제사회의 의지와 관계없이 대북 다자협력 사업 진행에 어려움을 겪고 있는 것이 현실임.

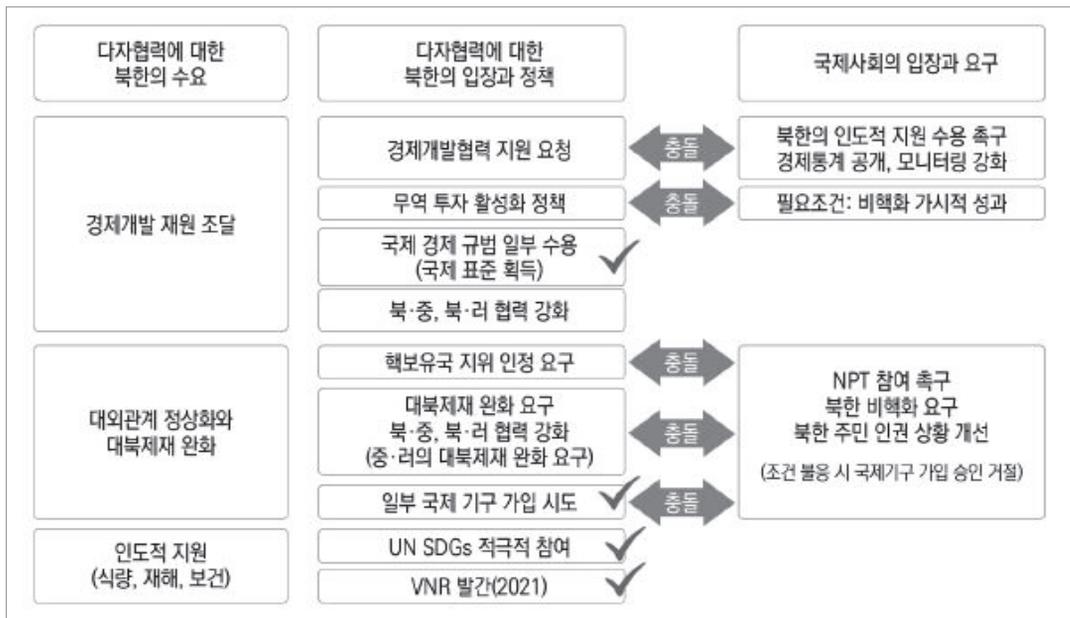
● 국제사회의 대북 지원을 활성화하기 위해 북한은 다자협력에 보다 적극적인 자세를 보일 필요가 있으며, 대표적인 예가 2016년 UN SDGs에 대한 적극적인 참여였음.

- 북한은 단순 인도적 지원을 거부하고, 경제개발 지원으로 지원 목적 전환을 요구하고 있음.
- UN SDGs에서 추구하는 세부 목표는 사회 인프라 구축, 지속가능한 생산 보장, 현대적 에너지 접근성 보장 등 경제·사회 인프라 전반에 걸친 지속가능한 발전을 추구한다는 측면에서 북한이 요구하는 일부 수요에 부합한다고 볼 수 있음.
- UN SDGs 이행과정에서 국제사회와 북한의 수요(요구)의 타협점을 찾는다면 향후 북한의 다자협력이 보다 활발해지는 계기를 마련할 수 있을 것으로 보임.

● 김정은 위원장 집권 시기와 같이하여 기존의 미국 위주의 일극체제에서 미·중 양극체제로 전환되고 있으며, 중국은 AIIB 창립과 같이 지역 내에서의 다자협력에 적극적인 태도를 견지하고 있는데, 이러한 중국의 수요는 북한의 국제기구에 대한 인식(지역 내 협력, 사회주의 국가와의 협력, 개발도상국 간의 협력)과 맥을 같이한다는 측면에서 주목할 필요가 있음.

- 북한은 지역 내 이루어지고 있는 다양한 분야의 협력에 대해서는 긍정적인 태도를 보이고 있음.
- 물론 이들 협력기구에서도 주요 국제기구들과 같이 안보 측면에서 북한의 전향적인 태도 전환을 요구하고 있다는 점에서 이념을 바탕으로 한 연대가 손쉽게 이루어질 것으로 전망되지는 않음.
- 미·중 갈등이 심화되고 있는 현시점에서 사회주의 국기를 중심으로 한 연대에 북한이 더욱 적극적으로 참여하게 되는 경우 한반도 비핵화를 비롯한 남북, 북·미 관계 개선은 더욱 어려운 과제가 될 수밖에 없을 것임.

그림 3. 다자협력에 대한 북한과 국제사회의 수요, 대응과 요구



자료: 저자 작성.

3. 정책 제언

- 김정은 위원장의 집권 2기 후반기나 집권 3기에는 북한의 대외 여건이 북한의 의도와는 달리 더욱 악화될 것이며, 북한은 전 세계가 경험하고 있는 구조적인 변화, 즉 미·중 전략경쟁 심화와 러시아·우크라이나 전쟁 등 정세하에서 생존하는 것을 최우선 정책 목표로 두고 있는 것으로 보임.
 - 북한은 농업과 보건요리를 중심으로 UN 대북제재와 코로나를 버틸 수 있는 경제적 기반을 마련한 이후 반등의 기회를 만들어 경제성장을 하는 것을 목표로 하고 있음.
 - 당장은 이 반등의 기회가 북·중·러 협력 강화를 통해 드러날 것으로 판단됨.

- 북한 입장에서는 위드 코로나 전환이 가장 시급한 현안으로 부상할 것으로 판단되며 이 과정에서 우리 정부가 북한과 교류협력을 추진할 수 있는 공간이 발생할 가능성이 있으므로 치료제와 백신 개발을 중심으로 제재에 저촉되지 않는 범위에서 남북이 협력할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 북한의 보건의료 역량을 고려할 경우 위드 코로나 전환은 전 주민 대상과 접종 주기에 맞는 백신 확보, 백신 부작용 환자의 사회적 문제 발생 관리, 돌파감염으로 인한 지역경제의 심각한 피해 차단 등 영역에서 많은 부담으로 작용할 것임.

- 북·중·러 협력 강화는 한국에 우호적인 상황은 아니며, 미·중 전략경쟁과 러시아·우크라이나 전쟁에 대한 미국의 지원이 이어질수록 북·중·러 협력이 강화될 것이므로 이에 대응하여 우리 정부도 한반도 정책을 추진할 수 있는 환경을 조성해야 함.
 - 비핵화는 반드시 필요하므로 남북이 공동으로 비핵화 협상에 진입할 수 있는 동력을 만들 필요가 있음.
 - 전략적으로 남북 의제에 비핵화 이슈를 제기하지 말고 남북관계 개선을 우선적으로 추진한 뒤, 이후에 남북관계가 성숙하면 비핵화 이슈를 다루는 전략 마련이 필요함.
 - 남북 교류협력에 정경분리와 구존동이(求存同異), 즉 정치·안보와 경제협력을 구분하여 다루고, 서로 뜻이 맞는 부분이나 이익을 우선적으로 추구하고 의견이 상충하는 다른 부분은 존중하고 차후에 추진하는 원칙을 세우고 추진할 필요가 있음.

- 글로벌 전략은 미국과 보조를 맞춰 추진하되 동북아 전략, 즉 지역 전략은 중국과의 협력을 염두에 두고 중립적으로 추진하는 등 한·미 관계와 더불어 한·중 관계를 전략적으로 관리할 필요가 있음.
 - 한반도에서 북·중·러 협력과 한·미·일 협력이 대결 구도로 전개되는 것을 사전에 차단하여야 함.
 - 한·미 동맹을 지속적으로 강화하는 한편, 중국과는 동북아 다자안보협력의 틀에서 논의를 확대해 나가야 함.

- 한반도 정책의 일환으로 핵을 가진 북한과 적대적 공존을 하는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 단기적으로 제재에 저촉되지 않는 사회·문화적 교류와 이산가족 상봉 등을 추진하고, 중단기적으로 비핵화 문제의 협의와 함께 제재에 저촉되지 않는 경제협력을 추진할 필요성이 있음.

- 북한의 국제기구 가입과 관련하여 우리의 정책 공간을 확대하기 위하여 대북 기술지원(technical assistance)을 목적으로 하는 국제기구에 대한 신탁기금을 마련할 필요가 있음.
 - 우리 정부가 북한 개발협력을 목적으로 한 신탁기금을 국제기구에 제공한다면, 북한이 국제기구 가입 의사를 표명했을 경우 실질적인 가입 협상 이전까지 신탁기금을 통해 북한 개발협력을 우선적으로 추진할 수 있음.

- 한편 우리 정부는 신탁기금 제공에 대한 최소한의 반대 급부로 국제기구에서 추진하고 있는 북한 지원 및 개발협력 사업에 대한 구체적인 정보를 얻을 수 있을 것임.
- 여건이 허락될 경우 최대한의 반대 급부로 북한 지원 및 개발협력 사업에 대한 우리 기업의 참여와 우리 경제의 시스템, 각종 산업 표준이 북한에 지원될 수 있을 것임. **KIEP**